

VU Research Portal

Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken: over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'

van Steden, R.

published in

Justitiële Verkenningen

2009

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R. (2009). Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken: over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 29-42.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken

Over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'

R. van Steden*

De zorg voor veiligheid is steeds minder een staatsmonopolie. Dit past binnen algemene tendensen van 'horizontalisering', waarbij hiërarchisch bestuur (*government*) wordt vervangen door netwerksturing (*governance*). Sinds begin jaren negentig werkt de overheid toe naar het integraal aanpakken van problemen. Zeker op het terrein van veiligheid moet iedereen zijn of haar schouders eronder zetten. Van zowel gemeente, politie en justitie als van hulpverleners, ondernemers en burgers worden bijdragen verwacht. Er ontstaan zodoende hybride vormen van opdrachtgevers en opdrachtnemers, waarbij het klassieke onderscheid tussen 'publiek' en 'privaat' langzaam maar zeker begint te vervagen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat gemeenten particuliere beveiligers inhuren voor het bestrijden van criminaliteit en overlast op straat. Deze beveiligers kunnen op hun beurt weer samenwerken met tal van andere organisaties en 'actieve burgers', die gezamenlijk lokale veiligheidsnetwerken vormen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Veiligheid is een breed samenlevingsproject geworden.

Vanuit theoretisch en normatief perspectief hebben Clifford Shearing en zijn collega's een belangrijke bijdrage geleverd aan de analyse van netwerkvorming in de veiligheidszorg. Hun kernbegrip is 'nodale sturing' (*nodal governance*), wat veronderstelt dat de staat niet meer is dan 'een speler onder vele spelers' (zie het artikel van Wood en Shearing in dit nummer). Dit wil geenszins zeggen dat het staatsapparaat aan invloed heeft ingeboet. Het tegendeel is wellicht waar. Toch geeft Shearing conceptueel gezien geen prioriteit aan een staat die de bestuurlijke regie over veiligheid in handen heeft:

* Dr. Ronald van Steden is als onderzoeker verbonden aan de leerstoel Veiligheid & Burgerschap en als docent aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam

'[W]here cooperation does take place this may be state-orchestrated. There are, however, many other sources and forms of coordination. These centres may work with states but they can also coordinate nodes to resist and contest state governance.' (Wood en Shearing, 2007, p. 28)

De staat, inclusief zijn overheidsinstituties, ontbreekt het aan een *a priori* bijzondere betekenis.

Shearings idee van de staat als een willekeurig 'knooppunt' (of *node*) binnen veiligheidsnetwerken heeft in de wetenschappelijke literatuur tot soms felle oppositie aanleiding geven. Vooral Ian Loader en Walker nemen een kritisch standpunt in:

'[I]t is difficult to dispute as an empirical matter that the state's pre-eminence among the plurality of agencies that now deliver security is being challenged and in some contexts eroded. It is less clear though, with respect to the possibilities of regulation, how the idea of security as a "collective good" can be sustained in the absence of politically constituted institutions that are able to exercise what one might call meta-authority over the range of nodes compromising the network.' (Loader en Walker, 2005, p. 224)

Zonder de opkomst van publiek-private netwerken te bagatelliseren, stellen zij dat veiligheid alleen tot volle wasdom kan komen binnen de bestuurlijke en democratische boezem van de staat ('verankerd pluralisme').

In de volgende paragrafen zal de discussie tussen Shearing enerzijds en Loader en Walker anderzijds worden uitgediept en ondervraagd. Deze discussie is relevant vanuit de constatering dat netwerkvorming negatieve gevolgen kan hebben voor het functioneren van de moderne rechtsstaat (Bogason en Musso, 2006). Hierbij wordt de rechtsstaat abstract opgevat als een geopolitieke eenheid waarbinnen algemeen erkende gezagsuitoefening, alsmede democratische besluitvorming plaatsvindt. De overheid vormt de publiekrechtelijke verschijningsvorm van voornoemde gelegitimeerde en democratisch gecontroleerde gezagsuitoefening. Met name gemeenten en politiekorpsen zijn in dezen relevant als eindverantwoordelijken in veiligheidsnetwerken (Skinns, 2008). Op het moment dat vele actoren, inclusief burgers, invloed krijgen op de veiligheidszorg, moeten bestuur en politie algemene belangen blijven behartigen en bewaken.

Een beschaafde staat

In hun onlangs verschenen boek *Civilizing security* (2007) beargumenteren Loader en Walker dat 'veiligheid' alleen kan floreren binnen een beschaafde en beschavende (rechtvaardige en democratische) rechtsstaat. Deze stelling hangt nauw samen met het inzicht dat veiligheid de grondtoon vormt van een stabiele samenleving in de zin dat het een 'dik' sociaal goed is (Loader en Walker, 2007, p. 8). Het begrip verwijst niet alleen naar de afwezigheid van risico en gevaar, maar heeft eveneens een constituerende werking op het smeden van vertrouwen en saamhorigheid tussen burgers. Veilige burgers zijn daarom beschaafde burgers. Angst en onzekerheid leiden daarentegen tot een (populistische) roep om bescherming, wat autoritaire en ondemocratische krachten in de kaart kan spelen. Veiligheid moet, kortom, als 'positieve notie' worden begrepen. Het betreft 'een begrip dat voordurend sociaal en cultureel in ontwikkeling is, dat door de samenleving in den brede wordt bepaald en dat vervolgens op haar beurt weer vormgeeft aan die samenleving' (Roels, 2007, p. 16) – met de democratische rechtsstaat als enige entiteit waarbinnen dit gestalte kan krijgen.

Tegelijkertijd zijn Loader en Walker niet blind voor de schaduwzijden van staatsoptreden. Zij wijzen op vier 'staatsceptische theorieën' die (meestal impliciet) in publicaties over veiligheid en politie aanwezig zijn. De staat wordt nogal eens afgeschilderd als een sociaal en politiek 'kwaad', of op zijn minst 'noodzakelijk kwaad' (Loader en Walker, 2007, p. 25). Een eerste kritiek komt uit de hoek van rechts-libertaire stromingen, die de staat als een inbreuk op persoonlijke vrijheden en eigendomsrechten zien. Radicale denkers zoals Rothbard (1973) spreken hun afschuw uit over de staat als 'agressor', 'onderdrukker' en 'dief' – een gulzig belastingverslindende machinerie die parasiteert op de arbeid van hardwerkende individuen. Iets milder uitgedrukt gaat het hier om ernstige bezwaren tegen de klassieke weberiaanse bureaucratie, log, traag en inefficiënt als dit apparaat is in het besturen van de samenleving. Aan de linkerzijde van het politieke spectrum, ten tweede, wijzen marxistisch georiënteerde commentatoren evenzo op het repressieve potentieel van staatsoptreden. Marenin bijvoorbeeld ziet de politie als vehikel voor het in stand houden van een 'specifieke orde' (1982, p. 259) – dat wil zeggen: een *status quo* in het voordeel van

heersende politieke en economische belangen. Staatsmacht moet dan ook worden ingeperkt of zelfs bestreden.

Een volgende kritische stroming legt nadruk op de uiteenlopende wensen en belangen van lokale gemeenschappen en hun inwoners. De staat is volgens deze stroming niet toegerust om tegemoet te komen aan zulke caleidoscopische behoeften, omdat publiek beleid in zichzelf homogeniserend van aard is. Gelijktijdig biedt de vrije markt geen ideale oplossing, omdat vooral armen de kans lopen van diensten en producten te worden uitgesloten (Shearing en Wood, 2003). Het is daarom wenselijk 'van onderaf' responsieve programma's te ontwikkelen, bijvoorbeeld door (minderheids)groeperingen te laten meebeslissen over de allocatie van wijkveiligheidsbudgetten. Dit zou moeten bijdragen aan een betere representatie van bevolkingsgroepen – een argument dat ook doorklinkt in het debat rondom 'deliberatieve modellen' van burgerberaad en burgerbestuur (Fung en Wright, 2001). Tot slot vloeit kritiek op de staat voort uit relaties tussen veiligheid, politie, politiek en nationale cultuur. Verschillende incidenten wijzen uit dat agenten zeer discriminerend en hardhandig op kunnen treden tegen (etnische) minderheden (Skolnick en Fyfe, 2005). Daarenboven wakkeren sommige politici xenofobische sentimenten aan door in tijden van globalisering grenzen op te trekken en de 'onbekende ander' als bron van allerlei ellende te brandmerken. Buitenlanders, allochtonen en asielzoekers worden, zo gezegd, 'gesecuriseerd' – aan hen wordt een bepaald gevaar toegekend dat uitzonderlijke maatregelen legitimeert (Buzan, Weaver e.a., 1998) – met alle gevolgen van polarisatie van dien.

Ondanks de hiervoor genoemde scherpe kanten die aan staatsop-treden (kunnen) kleven, zijn Loader en Walker niet onder de indruk: 'as our scepticism about state-scepticism has sought to make clear (...), the state-sceptics have tended to be inattentive towards continuing positive contributions of the state' (2007, p. 143). Zij onderstrepen in dit verband dat zelfs Shearing en zijn *nodal governance*-thesis niet zonder de staat kan, want als hij voorstelt om voorrang aan lokale veiligheidsarrangementen te geven en hier budget voor toe te kennen, wie verdeelt dan het geld? Wie zorgt ervoor dat besluitvormingsprocessen in goede banen worden geleid? En wie houdt daarna toezicht op de juiste besteding van het geld? Shearing is zich van deze heikele punten bewust als hij toegeeft dat de staat slechts één – maar wel een *belangrijke* – deelnemer binnen ingewikkelde

veiligheidsnetwerken is (Johnston en Shearing, 2003, p. 144). Hiermee lijkt hij zichzelf enigszins tegen te spreken. Opgemerkt zij wel dat Shearing vanuit een Zuid-Afrikaans perspectief naar de materie kijkt, wat begrijpelijkerwijs een andere visie op de staat met zich meebrengt dan dat we in West-Europa gewend zijn. Zeker vanuit de armere (zwarte) bevolkingsgroepen gezien is het wantrouwen in politie en justitie daar veel groter dan op ons continent. De paragrafen hierna gaan nader in op de implicaties van het debat tussen Shearing en zijn critici voor de Nederlandse context.

Actief burgerschap

Zowel binnen als buiten Nederland valt de invloed van de staat – gerepresenteerd door nationale, regionale en lokale overheden – niet weg te denken. Op allerlei terrein in het dagelijks leven is deze invloed voelbaar, al is het maar via uitgebreide stelsels van wet- en regelgeving. Dit kan ook Shearing niet ontkennen. Het cruciale verschil met Loader en Walker is echter dat hij de staat niet zonder meer als uitgangspunt neemt. Zonder de staat als vooronderstelling te accepteren, benadrukt Shearing de mogelijkheid en wenselijkheid van veiligheidsbeleid dat ‘van onderaf’ vorm krijgt. Hij verklaart zich daarbij een ‘linkse’ aanhanger van de Oostenrijks-Britse econoom Hayek (Burris, Drahos e.a., 2005), die grote waardering heeft voor het verschijnsel van spontane en zelfregulerende orde. Anders dan Hayek ligt voor Shearing de ultieme oplossing daarbij niet in het *laisser-faire* van vrije markten, maar in het op een gepaste manier gebruikmaken van marktkrachten met als oogmerk het stimuleren van burgerparticipatie en het tegengaan van politieke en economische uitsluiting. Op microniveau verloopt dit proces via een samenspel van uiteenlopende organisaties en gemeenschappen die doorgaans, maar niet noodzakelijkerwijs, in één of meer netwerken aanwezig zijn. Elk van deze spelers heeft individuele belangen, manieren van opereren, (financiële) hulpbronnen en (juridische) instrumenten om veiligheidsbeleid profiel te geven en uit te voeren. Voor individuele burgers is daarbij een hoofdrol weggelegd. Waar theorieën van ‘nodale sturing’ (Shearing) en ‘verankerd pluralisme’ (Loader en Walker) samenkomen, is hun zoeken naar een samenleving die het meeste recht heeft ‘deugdzaam’ te zijn. Het gaat om het dienen van de *res publica* (Latijn voor algemeen belang),

waarbij veiligheidsnetwerken, en burgerparticipatie meer in het bijzonder, de scharnierpunten vormen. Net als Shearing zijn Loader en Walker zich bewust van inmenging van publieke *en* private partijen in het veiligheidsbeleid. Burgers worden in dit verband niet vernauwd tot atomistische dragers van rechten en plichten; zij zijn, integendeel, actieve en verantwoordelijke leden van nationale en lokale gemeenschappen die bijvoorbeeld tegenwicht kunnen bieden aan de 'vermarkting' (of 'commercialisering') van de veiligheidszorg. Democratische regulering van alle partijen kan niettemin alleen binnen het kader van de rechtsstaat plaatsvinden. In één, enigszins ingewikkelde, volzin:

'[T]he state (...) should remain the anchor of collective security provision, but there should be as much pluralism as possible both, internally, in terms of the constitutional inclusiveness, representativeness and minority and individual protection mechanisms of the democratic and administrative process through which the aspiration of collective security is reflected upon and pursued, and externally, in terms of the recognition of the appropriate place of other sites of cultural and regulatory production above, below and otherwise beyond the state.' (Loader en Walker, 2007, p. 193)

Pluralistische veiligheidszorg verdient publieke verankering

Op het terrein van burgerbetrokkenheid en veiligheid wijst empirisch onderzoek uit dat zich inmiddels uiteenlopende initiatieven hebben ontwikkeld. Scholte (2008) onderscheidt op basis van een Nederlandse studie zes categorieën. In de eerste plaats kunnen burgers informatie inwinnen ten behoeve van veiligheid in de woon- en werkomgeving. Dit kan zowel door het houden van passief als van actief toezicht. Burgernet is een voorbeeld van de eerste variant: vrijwilligers leveren op speciaal verzoek van de politie een bijdrage aan opsporingsactiviteiten door uit te kijken naar duidelijk omschreven (verdachte of vermiste) personen en voertuigen. Actief toezicht geschiedt onder de noemer 'buurtpreventie': surveillance-activiteiten uitgevoerd door burgerwachten. Een tweede categorie is die van relationele controle. Marokkaanse buurtvaders zijn dan het meest bekend. Ouders proberen op informele wijze sociale controle op jongeren uit te oefenen ter voorkoming van ongewenst en overlastgevend gedrag. Conflictbemiddeling is een derde variatie op het

thema burgerprojecten. Onder deze noemer worden bijvoorbeeld Echt-recht conferenties georganiseerd, waarbij onafhankelijke mediators geschillen proberen op te lossen.

Beleidsadvisering en -vorming, als vierde categorie, richt zich op directe inmenging van burgers in democratische besluitvorming. Het project Mijn Buurt Beter is hier een Amsterdams uitvloeisel van. Categorie vijf wordt aangeduid met 'zelfbeheer' en houdt in dat burgers of ondernemers zelfstandig veiligheidsmaatregelen treffen. Men denke aan winkelcentra en goeude buurten die een beveiligingsbedrijf in de arm nemen of publieke ruimten fysiek voor derden ontoegankelijk maken. *Compounds* en *gated communities*, hoewel niet duidelijk aanwijsbaar in het Nederlandse landschap, zijn hier de meest vergaande uitingen van (De Jong en Schuilenburg, 2006). Als laatste thema noemt Scholte buitenrechtelijke burgerprojecten die de kant van repressie en eigen richting uitgaan. Ook dit komt in de Nederlandse situatie niet of nauwelijks voor, al moet waakzaamheid worden betracht ten aanzien van een geleidelijk omslaand sociaal klimaat.

Paradox van zelfredzaamheid

Uit de bevindingen hiervoor rijst het beeld op dat de rol van actief burgerschap in de veiligheidszorg niet moet worden uitgevlakt. Nochtans is het moeilijk voorstelbaar hoe het mobiliseren en ondersteunen van buurtbewoners zonder politie of gemeente werkt. Sterker nog, sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de Nederlandse situatie wijst uit dat burgerparticipatie zonder inmenging van de overheid een idee-fixe is. Er valt veel te zeggen voor 'actief burgerschap' als vehikel voor creatieve besluitvorming, maar dat veronderstelt wel inmenging van ambtelijke professionals:

'[T]o exclude state actors from this process would be tantamount to erecting communicative firewalls in the complex system that will ultimately hinder coordination. From the perspective of state actors, it pays off to be involved in state-civil society networks because policies fail precisely at the interface of state and society, at the point where society talks back to policy makers' (Wagenaar, 2007, p. 30). Ondanks hun fragiele onderlinge verhouding zijn burgers, beleidsmakers en beleidsuitvoerders tot elkaar veroordeeld in de aanpak van buurtveiligheidsproblemen.

Daar komt bovenop dat de populariteit van 'zelfredzame burgers' en de bijgaand veronderstelde versterking van sociale verbanden iets paradoxaals heeft. In buurten waar sociale bindingen zwak en kwetsbaar zijn, is zelforganiserend vermogen nodig; het zijn twee uitgangspunten die onderling knellen. Immers, in kansarme wijken is het moeilijk burgers te mobiliseren, wat direct het ideaal van zelfredzaamheid in de weg staat. Actief burgerschap is niet vanzelfsprekend (Flint, 2002). Het is diensgevolge 'van groot belang dat bewoners in staat zijn om institutionele hulpbronnen te mobiliseren en partnerships aan te gaan met professionals. Voor de spaarzame actieve burgers die dikwijls over weinig tijd beschikken en losse sociale betrekkingen hebben, is hulp en steun van professionals doorslaggevend' (Van Stokkom, 2008, p. 278). Verder zetten sceptici hun vraagtekens bij actieve burgerparticipatie, omdat de representativiteit van deelnemers in buurtinitiatieven tegenvalt (jongeren, laagopgeleiden en allochtonen blijken veelal ondervertegenwoordigd) en trajecten veel tijd en energie vergen, terwijl de toegevoegde waarde van projecten niet altijd duidelijk is (Van Stokkom, 2006). Politie en gemeenten kunnen sommige problemen beter in eigen beheer oplossen.

Gelijktijdig klinken er hoopgevende geluiden. In zijn jarenlange studies naar *beat meetings* tussen burgers en politieagenten in Chicago valt het Skogan (2003) op dat deelnemers door gebrekkige algemene deelname weliswaar niet representatief zijn voor de buurt waarin zij leven, maar dat er desondanks een behoorlijke overeenstemming kan bestaan tussen wat participanten en non-participanten als problemen aandragen. Ofschoon mensen die tijdens bijeenkomsten direct met de politie in contact treden een negatiever beeld hebben van de buurtsituatie dan thuisblijvers, belichamen zij een algemeen gevoeld onbehagen over (jeugd)overlast, graffiti en verloedering. Daarnaast moet de bereidheid van mensen om te participeren niet worden onderschat. Burgers willen best in beweging komen, mits problemen zeer dichtbij komen en er een gevoel ontstaat dat actie nodig en invloed mogelijk is (Van Caem, 2008). Het is dus van belang dat beleidsmakers en -uitvoerders aan burgers ruimte geven om zelf ideeën te ontplooiën. Zo bezien hoeft de bal niet altijd bij publieke professionals te liggen. Wel blijft de overheid een evidente aanjagende en faciliterende taak houden. Politie en gemeenten zijn onmisbaar om tot doelgerichte oplossingen te komen.

Democratische experimenten

Onder de stimulering van 'actief burgerschap' van de afgelopen decennia ligt het idee dat de afstand tussen overheid en samenleving moet worden verkleind. Er wordt een discrepantie ervaren over 'welke problemen op welke wijze aan te pakken', met negatieve consequenties voor het vertrouwen in en de legitimiteit van gemeente en politie. Zogenoemde 'responsabiliseringsstrategieën' (Garland, 1996, p. 452) richten zich derhalve nadrukkelijk op het betrekken van burgers bij veiligheidsprojecten, mondiger als zij zijn geworden in het uiten van onvrede over gevoerd beleid. Een te sterk vertrouwen in burgers moet echter worden bekritiseerd om het erg rooskleurige beeld van gemeenschappen dat eruit spreekt. Burgerprojecten nemen bijvoorbeeld machtsverschillen niet zonder meer weg; sommige groepen kunnen zich nu eenmaal beter organiseren dan andere (Mouffe, 2000). Gemeenschappen kunnen daarom donkere kanten hebben. Al te hechte verbanden tussen burgers onderling lopen het risico te ontaarden in naar binnen gekeerde en daarmee uitsluitende bevolkingsgroepen (Streeten, 2002). Bescherming wordt een exclusief goed voor lieden met 'een grote mond en volle portemonnee'. Burgerparticipatie, kortom, verloopt niet altijd zonder spanningen en beperkingen als het om democratische waarden van gelijkheid en solidariteit gaat.

Vanuit deze constatering zet Shearing in op 'democratische experimenten' (Burris, Kempa e.a., 2008, p. 33). Zoals eerder aangestipt, is hij een voorstander van wijkveiligheidsbudgetten die burgers naar eigen inzicht kunnen uitgeven. Ook sociaal en economisch zwakkere bevolkingsgroepen moeten over een voor hen aantrekkelijke veiligheidsorganisatie en -zorg kunnen beschikken. Oftewel: '[A] focus on purchasing power rather than on markets provides a basis for distinguishing the features of markets that have proved harmful to poor people from those which they could benefit if they had access to these markets' (Shearing en Wood, 2003, p. 414). Daarmee geeft Shearing de voorkeur aan wat hij 'new denizenship' noemt. Vrij vertaald gaat het hem om een intentionele verzameling van personen met daaraan verbonden rechten en verantwoordelijkheden, die niet zonder meer samenvallen met het klassieke ideaal van burgerschap ('citizenship') – zonder overigens 'tweederangs'-burgers te worden. Concrete voorbeelden zijn bezoekers van winkelcentra, pretparken en voetbalstadions die zich aan de daar geldende

huis- en gedragsregels moeten houden. Shearing bekritiseert deze *corporate governments* in termen van een oncontroleerbaar 'democratisch deficit'. Als oplossing wil hij via belastingconstructies meer koopkracht (en daarmee macht) in handen van 'achtergestelde' bevolkingsgroepen geven om hun 'denizenschappen' naar eigen inzicht vorm te geven.

Maar met het onderscheid tussen *citizens* en *denizens* zijn we er nog niet. Wie tussen beide categorieën door valt, komt in het zwarte gat van de gemarginaliseerden (*margizens*) terecht: individuen die van alles en iedereen, collectieve voorzieningen inclusief, worden buitengesloten (Schuilenburg, 2008, p. 49). Vandaar het hartstochtelijke pleidooi van Loader en Walker (2007) voor de sociale, politieke en juridische grenzen die een democratisch functionerende – beschaafde en beschavende – rechtsstaat stelt. Alleen door het bestaan van een rechtsstaat die een minimaal bestaans- en veiligheidsniveau garandeert, zijn schrijnende toestanden van zwaar gehavende getto's en 'no-go areas' vrijwel ondenkbaar in Nederland. Niettegenstaande moet het democratische gehalte van veiligheidsnetwerken scherp worden gevolgd. Bijvoorbeeld eigenaren van semipublieke ruimten – denk aan de hiervoor genoemde winkelcentra, pretparken of voetbalstadions – kunnen, onder privaatrechtelijke voorwaarden, gebiedsverboden opleggen die ongewenste en onbedoelde effecten kunnen hebben. Discriminatie of onterechte verwijderingen liggen op de loer. De 'deugdzaamheid' van democratisch gefundeerd staatsoptreden zit zodoende in het voorkomen en, indien nodig, bestraffen van misstanden. Ondanks aanwijsbare tekortkomingen zijn we nog immer beter dan slechter uit met enige bemoeizucht van Vadertje Staat.

Tot besluit

In het huidige wetenschappelijke debat over 'hoe veiligheid te organiseren' zijn twee theoretische en normatieve zienswijzen dominant: 'nodale sturing' (*nodal governance*) en 'verankerd pluralisme' (*anchored pluralism*). Het voornaamste onderscheid tussen beide benaderingen is dat de eerste staatsbemoeienis niet noodzakelijkerwijs als nodig en wenselijk beschouwt, terwijl de laatste de staat juist als elementaire voorwaarde voor een democratisch functionerende samenleving ziet. Theorieën van 'nodale

sturing' en 'verankerd pluralisme' raken elkaar in hun waardering voor publieke *en* private partijen – met burgers voorop – die samen aan veiligheid werken. Toch is in Nederland het goed functioneren van veiligheidsnetwerken en burgerparticipatie zonder (enige) overheidsbemoeienis een onhaalbare kaart. Politie en gemeenten behoren vrijwel altijd tot de centrale deelnemers in buurtveiligheidsnetwerken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

Dit laat onverlet dat actief burgerschap beter kan gedijen als ambtenaren 'betrokken afstandelijkheid' durven te betrachten. Vertrouwen van beleidsmakers en -uitvoerders in burgers is minstens zo belangrijk als omgekeerd (Van Ostaaijen en Tops, 2007). Vanuit deze constatering wint het werk van de Amerikaanse filosoof Dewey tegenwoordig weer aan populariteit. Volgens Dewey gaat het bij burgerparticipatie niet primair om 'zeggenschap voor iedereen' of politiek draagvlak creëren. Voor hem staan *best practices* voorop. De overheid behoort zich te richten op het oplossen van problemen door lokaal aanwezige relevante kennis aan te boren. Publieke professionals moeten daarom niet vanuit een ivoren toren besturen, maar het engagement van de juiste organisaties en personen wekken (Dijstelbloem, Schuyt e.a., 2004). Vooralsnog blijft het slechts bij het beschrijven van de voorwaarden die bij deze houding passen: open communicatie, vrij debat en een frisse, experimentele houding. Het zijn evenwel contouren die tot nadenken stemmen, nu veiligheidszorg tot een kwestie van 'integrale samenwerking' is uitgeroepen.

Literatuur

Bogason, P., J.A. Musso

The democratic prospects of network governance

The American Review of Public Administration, jrg. 36, nr. 1, 2006, p. 3-18

Burris, S., P. Drahos e.a.

Nodal governance

Australian Journal of Legal Philosophy, jrg. 30, 2005, p. 30-58

Burris, S., M. Kempa e.a.

Changes in governance; a cross-disciplinary review of current scholarship

Arkon Law Review, jrg. 1, 2008, p. 1-66

Buzan, B., O. Waever e.a.

Security; a new framework for analysis

Londen, Lynne Rienner Publishers, 1998

Caem, B. van

Verborgten kracht; burgerparticipatie op het vlak van veiligheid
Amsterdam, Vrije Universiteit, 2008

Dijstelbloem, H.O., C.J.M.

Schuyt e.a.

Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving
In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004, p. 135-150 (WRR-rapportage)

Flint, J.

Return of the governors; citizenship and the new governance of neighbourhood disorder in the UK

Citizenship Studies, jrg. 6, nr. 3, 2002, p. 245-264

Fung, A., E.O. Wright

Deepening democracy; innovations in empowered participatory governance

Politics & Society, jrg. 29, nr. 1, 2001, p. 5-41

Garland, D.

The limits of the sovereign state; strategies of crime control in contemporary society

British Journal of Criminology, jrg. 40, nr. 3, 1996, p. 445-471

Johnston, L., C. Shearing

Governing security; explorations in policing and justice

Londen, Routledge, 2003

Jong, A. de, M. Schuilenburg

Mediapolis; populaire cultuur en de stad

Rotterdam, Uitgeverij 010, 2006

Loader, I., N. Walker

State of denial? Rethinking the governance of security

Punishment & Society, jrg. 6, nr. 2, 2005, p. 221-228

Loader, I., N. Walker

Civilizing security

Cambridge, Cambridge University Press, 2007

Marenin, O.

Parking tickets and class repression; the concept of policing in critical theories of criminal justice

Contemporary Crises, jrg. 6, 1982, p. 241-266

Mouffe, C.

Deliberative democracy or agonistic pluralism

Wenen, Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, 2000

Ostaaijen, J. van, P. Tops

Active citizens and local safety; how the active citizen matrix can help local government to support citizens in their efforts to improve safety

In: P. Delwit e.a. (red.), *Towards DIY-politics: participatory and direct democracy at the local level in Europe*, Brugge, Vanden Broele, 2007, p. 321-345

Roels, S.C.

Staat van veiligheid; inleiding op een allerm minst statisch begrip

In: M. de Keizer en S.C. Roels (red.), *Staat van veiligheid; de Nederlandse samenleving sinds 1900*, Zutphen, Walburg Pers, 2007, p. 11-25 (NIOD-uitgave)

Rothbard, M.N.

For a new liberty; the libertarian manifesto

New York, Macmillan Publishing, 1973

Scholte, R.D.

Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten; een empirische verkenning

In: J.C.J. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk-samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 223-241

Schuilenburg, M.

Een politiek van versplintering; over enclaves, denizens en margizens

In: J.C.J. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk-samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 31-52

Shearing, C., J. Wood

Nodal governance, democracy and the new 'denizen'

Journal of Law and Society, jrg. 30, nr. 3, 2003, p. 400-419

Skinns, L.

A prominent participant?

The role of the state in police partnerships

Policing & Society, jrg. 18, nr. 3, 2008, p. 311-321

Skogan, W.

Representing the community in community policing

In: W. Skogan (red.), *Community policing; can it work?*, Belmont (CA), Wadsworth Publishing, 2003, p. 57-75

Skolnick, J., J. Fyfe

The beating of Rodney King

In: T. Newburn (red.), *Policing; key readings*, Cullompton, Willan Publishing, 2005, p. 568-580

Stokkom, B. van

Rituelen van beraadslaging; reflecties over burgerberaad en burgerbestuur

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006

Stokkom, B. van

Bange burgers, doortastende dienstverleners; voorbij de retoriek van zelfredzaamheid

In: J.C.J. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerk-samenleving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, p. 267-289

Streeten, P.

Reflections on social and anti-social capital

Journal of Human Development, jrg. 3, nr. 1, 2002, p. 7-22

Terpstra, J., R. Kouwenhoven

*Samenwerking en netwerken in
de veiligheidszorg*

Zeist, Uitgeverij Kerckebosch, 2004 (serie Politie & Wetenschap)

Wagenaar, H.

*Governance, complexity and
democratic participation; how
citizens and public officials
harness the complexities of
neighborhood decline*

The American Review of Public
Administration, jrg. 37, nr. 1,
2007, p. 17-50

Wood, J., C. Shearing

Imagining security
Cullompton, Willan Publishing,
2007